



PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/128697>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-05 and may be subject to change.

De gefaseerde verlening van de omgevingsvergunning in het voorontwerp Wabo: een gebrekkige regeling

1 Inleiding

Het voorontwerp voor een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) heeft intussen de nodige penen in beweging gebracht.¹ Ten tijde van het schrijven van deze bijdrage, in juli 2006, ligt het voorontwerp voor advies bij de Raad van State. Van een wetsvoorstel is dus nog (lang) geen sprake. Wanneer het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer wordt aangeboden en hoe dat wetsvoorstel er dan inhoudelijk precies uit zal zien, zal mede afhangen van het advies van de Raad van State. Verwacht mag worden dat de raad het voorontwerp niet kritiekloos laat passeren. In de literatuur is al op de nodige onvolkomenheden in het voorontwerp gewezen.² Het vergt – naar mijn inschatting – nog flink wat denkwerk van de wetgevingsjuristen ten departemente om de Wabo te vervolmaken voor inwerkingtreding; afgezien van het feit dat een aantal voor de uitvoering van de Wabo onontbeerlijke elementen, een plaats moet krijgen in een nog op te stellen algemene maatregel van bestuur.

Een eerste behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer behoeft naar mijn inschatting niet voor 1 januari 2007 te worden verwacht. Dat staat er kennelijk niet aan in de weg dat door het ministerie van VROM inmiddels de Handreiking *De omgevingsvergunning georganiseerd* is gepubliceerd.³ Ook wordt in den lande al menig studiebijeenkomst gewijd aan de 'komende' Wabo.⁴ Aldus pakt 'VROM' het Wabo-project zeer voortvarend aan. Dat valt te prijzen, tenzij die voortvarendheid trekken vertoont van haastwerk. Bij een omvangrijk wetgevingsproject als de Wabo moeten onvoldoende doordachte regelingen zo veel als mogelijk worden voorkomen, maar dat zou voor alle wetgeving moeten gelden. Afgaande op het voorontwerp lijkt men daarin vooralsnog niet geheel geslaagd.

In deze bijdrage wordt de Wabo als zodanig niet besproken; dat zou de toegestane omvang van deze bijdrage (ver) te buiten gaan. Voor een uitgebreide bespreking van het voorontwerp verwijs ik graag naar de in voetnoot 1 genoemde literatuur. In het navolgende

wordt één instrument uit het voorontwerp gelicht: de ontwerperegeling voor een gefaseerde verlening van de omgevingsvergunning. Dat is een van de elementen die mijns inziens onvoldoende zijn doordacht en bovendien kan de vraag worden gesteld of er in de systematiek van de Wabo behoefte is aan een dergelijk instrument. Als het instrument in het wetsvoorstel mocht worden gehandhaafd, dan behoeft het verdere uitwerking. In het navolgende zal dit nader worden toegeelicht.⁵

2 De voorgestelde regeling

De regeling van de gefaseerde verlening van de omgevingsvergunning is te vinden in artikel 2.4:

1. Op verzoek van de aanvrager wordt de omgevingsvergunning in twee fasen verleend, waarvan de eerste fase slechts betrekking heeft op de in artikel 2.22, eerste lid, aangegeven aspecten van het project.
2. Indien niet binnen drie jaar nadat de beschikking met betrekking tot de eerste fase is gegeven, een aanvraag voor hetzelfde project met betrekking tot de tweede fase is ingediend, vervalt die beschikking.
3. Indien de omgevingsvergunning bij de beschikking met betrekking tot de eerste fase is geweigerd, wordt een aanvraag om een beschikking voor het-

1 Zie o.a. het aan dit voorontwerp gewijde themanummer van *M en R* 2005, afl. 9; R.J. van Dam e.a., 'De wet algemene bepalingen omgevingsrecht (nader beschouwd)', *Gst.* 7239, 164 en F.C.M.A. Michiels, 'Naar een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht', *TO* 2005, p. 37-44.

2 Zie noot 1.

3 Te raadplegen via o.a. <www.vrom.nl>.

4 Met naar mijn smaak nogal pretentieuze titels als 'Uit de startblokken voor de omgevingsvergunning'; zie voor een overzicht het 'Kennisplein Omgevingsvergunning' op <www.omgevingsvergunning.vrom.nl>.

5 Waar in deze bijdrage alleen een artikelnummer wordt genoemd, gaat het om het desbetreffende artikel van het voorontwerp Wabo. Het voorontwerp (versie december 2005) is o.a. te vinden op <www.vrom.nl> (dossier omgevingsvergunning).

zelfde project met betrekking tot de tweede fase niet verder behandeld.

4. Op verzoek van de aanvrager kan de beschikking met betrekking tot de eerste fase bij de beschikking met betrekking tot de tweede fase worden gewijzigd, voor zover dat nodig is met het oog op het verlenen van de omgevingsvergunning.

Alvorens de analyse te vervolgen, moet volledigheidshalve worden opgemerkt dat ik mij in deze bijdrage noodzakelijkerwijs moet baseren op de tekst van het voorontwerp Wabo, versie december 2005, zoals die is gepubliceerd op <www.vrom.nl>. Dit is echter *niet* de tekst waarover de Raad van State advies uitbrengt. Na de consultatieronde die door het ministerie van VROM is gehouden, is de tekst van het voorontwerp in aangepaste vorm aan de Raad van State voorgelegd. Die tekst is geheim. Wél heeft het ministerie openbaar gemaakt op welke onderdelen de 'Raad van State-tekst' afwijkt van het gepubliceerde voorontwerp.⁶ Afgaande op deze notitie, die ook wel 'oplegnotitie' is genoemd, is de faseringsregeling van artikel 2.4 uit het voorontwerp niet gewijzigd.

Kenmerk van de gefaseerde verlening van een omgevingsvergunning is dat de vergunning in twee appellaabele besluiten wordt gesplitst (het eerstefasebesluit en het tweedefasebesluit). Ieder besluit doorloopt een eigen procedure, zij het dat de gedachte is dat bij de eerste fasetoets een gedeeltelijke toetsing van het project plaatsvindt op enkele in de wet aangeduide aspecten.⁷

Diegenen die thuis zijn in de Woningwet (Ww) zullen in bovenstaande faseringsregeling de grove trekken van artikel 56a en 56b Ww herkennen. De Woningwet bevat in genoemde artikelen het instrument van de gefaseerde verlening van de bouwvergunning. Er valt echter een aantal belangrijke verschillen met de Wabo-regeling te constateren. Voor zover relevant, zal in het onderstaande een vergelijking tussen de faseringsregeling in het voorontwerp-Wabo en de Ww worden getrokken.

Net als in de Woningwet geldt in de Wabo dat de aanvrager van de omgevingsvergunning bepaalt of de verlening van die vergunning gefaseerd plaatsvindt. Het bevoegd gezag heeft op dat punt dus géén zeggenschap. Bij de bouwvergunning schijnt dit door sommige colleges van B&W te worden betreurd, omdat men vanwege de procestechnische complicaties liever niet

dan wel de bouwvergunning gefaseerd verleent. Bovendien kent de Woningwet een andere variant: de vergunning op hoofdlijnen zoals geregeld in artikel 40a Ww en verder uitgewerkt in het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Biab; i.h.b. art. 4 Biab). Opvallend is dat het voorontwerp-Wabo niet een met artikel 40a Ww vergelijkbare figuur kent, temeer omdat van de vergunning op hoofdlijnen in de praktijk regelmatig (in ieder geval veel meer dan van de gefaseerde vergunningverlening) gebruik wordt gemaakt. Uit de concept-MvT wordt niet duidelijk of bewust is gekozen voor het achterwege laten van een met artikel 40a Ww vergelijkbare bepaling.⁸

3 Ruime toepassingsmogelijkheden

Belangrijk is om te constateren dat de gefaseerde vergunningverlening in het voorontwerp-Wabo, niet is beperkt tot activiteiten die naar huidig recht onder de reikwijdte van de bouwvergunning vallen.⁹ De reikwijdte van de Wabo-regeling is veel ruimer: hij omvat ieder project waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Voor alle activiteiten die in de Wabo onder de reikwijdte van de omgevingsvergunning worden gebracht en die tot hetzelfde project behoren – dus bijvoorbeeld activiteiten waarvoor thans een milieuvergunning, een monumentenvergunning of een vrijstelling van het bestemmingsplan is vereist – kan straks een gefaseerde omgevingsvergunning worden gevraagd. Deze ruime toepassingsmogelijkheid roept vragen op.

In de eerste plaats moet worden geconstateerd dat voor de activiteiten die naar huidig recht niet zijn aan te merken als bouwen, de gefaseerde verlening van een omgevingsvergunning slechts ten dele toegevoegde waarde heeft. Immers, uit artikel 2.22, eerste lid, vloeit voort dat de gefaseerde vergunningverlening alleen ten aanzien van de toetsingsgronden genoemd in artikel 2.11 (vgl. huidige bouwvergunning), 2.15 (vgl. huidige milieuvergunning) en 2.17 (toetsing aan bovengemeentelijk ruimtelijke beleid) impliceert dat deze bij het eerstefasebesluit slechts ten dele van toepassing zijn. De overige toetsingsgronden die ingevolge de Wabo op het project van toepassing zijn, gelden onverkort bij het eerste fase-besluit.¹⁰

6 Zie daarvoor de notitie *Van voorontwerp naar wetsvoorstel van de Projectgroep Wabo*, te raadplegen op <www.vrom.nl>.

7 Concept-MvT, par. 2.6.2 <www.vrom.nl>.

8 Te raadplegen op <www.vrom.nl> (dossier omgevingsvergunning).

9 Vgl. art. 2.1, eerste lid sub a jo. art. 2.11.

10 Met uitzondering van art. 2.14 (vgl. de huidige gebruiksvergunning).

Een ander punt is dat ten aanzien van milieuactiviteiten waarop in de Wabo artikel 2.15 van toepassing is, de vraag kan worden gesteld of het aanbrengen van een 'knip' in de in artikel 2.15 genoemde toetsingsgronden (vgl. art. 8.8 Wet milieubeheer) zich wel verdraagt met dit type activiteit. Bij bouwactiviteiten kan gelet op het limitatieve stelsel van toetsingsgronden (art. 2.11) eenvoudig een knip worden aangebracht tussen stedenbouwkundige en bouwtechnische toetsing, maar bij 'milieuactiviteiten' is dat gelet op de onderlinge samenhang tussen de in artikel 2.15 genoemde toetsingsgronden volgens mij veel lastiger. Hoe het ook zij, de toelichting bij de gefaseerde vergunningverlening is (te) mager. Onbesproken blijft waarom is gekozen voor de ruime toepassingsmogelijkheid van de in artikel 2.4 opgenomen regeling en wat daarvan de consequenties zijn in procestechnisch opzicht. Dat klemmt temeer, omdat de ruime toepassingsmogelijkheden in het kader van de afstemming van de aanvraag eerste en tweede fase, gemakkelijk tot complicaties kan leiden. Daarover hierna meer.

Met het voorgaande hangt een tweede verschil in vergelijking tot de Ww-regeling samen. Naar zijn aard ziet de gefaseerde bouwvergunning op dezelfde vergunningplichtige activiteit, te weten het bouwen als bedoeld in artikel 1, eerste lid juncto artikel 40 Ww. Uit dat wezenskenmerk vloeit logischerwijs voort, dat er in de Woningwet zowel juridisch als feitelijk een onlosmakelijke samenhang bestaat tussen het eerstefasebesluit en het tweedefasebesluit en dat de vergunningplichtige activiteit niet mag worden begonnen alvorens de aanvrager over beide besluiten beschikt.¹¹ In de Wabo-regeling is die samenhang tussen de twee besluiten minder pregnant, namelijk indien een gefaseerde vergunning wordt aangevraagd voor van een project deeluitmakende activiteiten die fysiek kunnen worden gescheiden en daarom ook afzonderlijk kunnen worden uitgevoerd (bijvoorbeeld het bouwrijp maken van gronden). De samenhang wordt in dat geval slechts juridisch geconstrueerd, onder meer doordat in artikel 6.3 is bepaald dat het besluit eerste fase niet eerder in werking treedt dan tegelijk met het besluit tweede fase. De vraag is wat in dat geval de toegevoegde waarde voor de aanvrager kan zijn om een gefaseerde vergunning aan te vragen, zeker indien de desbetreffende activiteit in de eerste fase reeds volledig wordt getoetst (hetgeen het geval is met voornoemd voorbeeld van bouwrijp maken; zie art. 2.22, eerste lid sub c). In dat geval lijkt

het aantrekkelijker om voor de verschillende fysiek te onderscheiden deelactiviteiten van het project een aparte omgevingsvergunning aan te vragen. Ook dit punt komt hierna nog verder aan de orde.

4 Omissies en denkbare complicaties

Ontbreken aanhoudingsregeling eerste en tweede fase

Een regeling die niet of nauwelijks toegevoegde waarde heeft, hoort niet in een wet thuis (in dat verband verdient vermelding dat afgaande op jurisprudentie en praktijk, de gefaseerde verlening van een bouwvergunning bepaald niet op grote schaal voorkomt). Dat geldt temeer, indien die regeling dusdanig in elkaar steekt, dat talloze complicaties kunnen worden voorzien. En complicaties kunnen rond de faseringsregeling zoals die in het voorontwerp is vormgegeven, zeker worden voorzien. Ik noem er een aantal.

In de eerste plaats valt op dat de voorgestelde regeling van artikel 2.4, iedere vorm van een aanhoudingsregeling mist. Weliswaar bevat het voorontwerp in artikel 3.3 een aanhoudingsregeling waarin onder meer het huidige artikel 50 Ww valt te herkennen, maar die ziet in het geheel niet op het specifieke probleem van de procestechnische afstemming tussen het besluit in de eerste fase respectievelijk de tweede fase. Daarbij moet worden bedacht dat een gefaseerde verlening van de omgevingsvergunning – net als de gefaseerde bouwvergunning – leidt tot twee appellabele besluiten die ieder via een eigen besluitvormingsprocedure tot stand komen.¹² Indien voor het project de reguliere vergunningprocedure geldt,¹³ is bovendien sprake van fatale beslistermijnen. Alsdan is een bijzondere aanhoudingsregeling met betrekking tot de aanvraag van het tweedefasebesluit mijns inziens noodzakelijk. Voorkomen moet immers worden dat het bevoegd gezag zich gedwongen ziet om op een aanvraag tweede fase inhoudelijk te beslissen, terwijl van het eerstefasebesluit nog onvoldoende zeker is of dat (in rechte) stand houdt. Niet voor niets is in de Woningwet artikel 56b opgenomen, waarin een bijzondere aanhoudingsregeling voor de gefaseerde bouwvergunning is opgenomen. Een dergelijke regeling maakt het geheel er niet eenvoudiger

11 Zolang men niet over beide besluiten beschikt, is het verbod van art. 40 Ww immers niet opgeheven.

12 Concept-MvT, par. 2.6.2.

13 Art. 3.7.

op, dat zij toegegeven, maar het geheel achterwege laten van een aanhoudingsregeling zal tot grotere complicaties leiden. Terzijde zij opgemerkt dat het reeds gememoreerde artikel 3.3 ook onvolledig is in die zin, dat ergens in de Wabo zal moeten worden aangegeven wat te doen met een aanvraag om een eerstefase-omgevingsvergunning die ziet op bouwactiviteiten in de situaties die in artikel 3.3 zijn genoemd (kort gezegd voor het bouwperceel geldt een voorbereidingsbesluit of is een ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegd).¹⁴ Artikel 3.3 lijkt thans alleen te zijn toegesneden op de omgevingsvergunning die in één keer wordt verleend.

Indieningsmoment tweede fase en vervallen eerstefasebesluit

Aansluitend op het voorgaande punt, aandacht voor de wijze waarop het indieningsmoment voor de tweede fase is geregeld. Let wel, dit is iets anders dan de aanhoudingskwestie. Een aanhoudingsregeling bepaalt de wijze waarop het bevoegd gezag met een ontvankelijke aanvraag moet omgaan en wanneer het daarop moet beslissen. Hier gaat het om de vraag wanneer de aanvrager een tweedefasebesluit kan aanvragen; de ontvankelijkheid van de aanvraag dus.

Omtrent het kunnen indienen (lees: het ontvankelijk zijn) van een aanvraag tweede fase, bepaalt artikel 2.4 gek genoeg niets. Alleen is bepaald wanneer die aanvraag *uiterlijk* moet zijn ingediend, maar dat is iets anders dan wanneer de aanvraag *op zijn vroegst* ingediend kan worden. Een regeling omtrent de ontvankelijkheid van een aanvraag tweede fase, lijkt evenzeer noodzakelijk om te voorkomen dat het bevoegd gezag door een mogelijk geldende fatale beslistermijn wordt gedwongen op de aanvraag tweede fase te beslissen, terwijl het besluit omtrent de aanvraag eerste fase nog moet worden genomen. Dat kan niet de bedoeling zijn. Hier wrekt zich wederom dat niet in een aanhoudingsregeling voor de aanvraag tweede fase is voorzien. In de faseringsregeling in de Woningwet is wel expliciet geregeld wanneer de aanvraag tweede fase kan worden ingediend. Als gezegd lijkt mij, mede gezien de mogelijkheid van een geldende fatale beslistermijn en het ontbreken van een aanhoudingsregeling in de Wabo, een dergelijke regeling noodzakelijk.¹⁵

Ten aanzien van de vraag wanneer de aanvraag tweede fase uiterlijk moet zijn ingediend, is in artikel 2.4, tweede lid aangeknoopt bij het moment waarop het

eerstefasebesluit door het bevoegd gezag is genomen. Binnen drie jaar na dát moment moet de tweedefase-aanvraag zijn ingediend, anders vervalt het eerstefasebesluit van rechtswege. Tussen het moment van het nemen van het eerstefasebesluit en het onherroepelijk worden van dat besluit, kunnen echter meerdere jaren verlopen. Immers, voor het eerstefasebesluit zal een bezwaarschriftprocedure gelden (eventueel een zienswijzeprocedure als de uitgebreide Wabo-procedure van art. 3.7 is gevolgd) en vervolgens rechtspraak in twee instanties open staan. Goed denkbaar is dat de aanvrager eerst zekerheid wil hebben omtrent de vraag of het eerstefasebesluit rechtens houdbaar is, alvorens hij energie en kosten steekt in de aanvraag tweede fase. Om die reden is wat betreft het vervallen van het eerstefasebesluit in de Woningwet aangesloten bij het moment waarop dat besluit onherroepelijk is geworden.¹⁶ Uiteraard laat het feit dat in de Woningwet voor een bepaald uitgangspunt is gekozen onverlet dat de makers van de Wabo voor een ander uitgangspunt kiezen. Het ware echter handig geweest indien enige toelichting daaromtrent zou zijn gegeven. Die toelichting zoekt men vooralsnog tevergeefs.¹⁷

Weigering eerste fase? Geen verdere behandeling ingediende tweede fase

De faseringsregeling in het voorontwerp-Wabo maakt mogelijk dat de aanvraag tweede fase wordt ingediend alvorens door het bevoegd gezag op de aanvraag eerste fase is beslist. De makers van het voorontwerp hebben daar kennelijk wel bij stilgestaan, blijkens het derde lid van artikel 2.4. Daar is gesteld dat de aanvraag tweede fase 'niet verder wordt behandeld', zodra de eerste fase is geweigerd. Mijns inziens is een dergelijke bepaling niet nodig indien in de wet wordt geregeld dat een aanvraag tweede fase niet kan worden ingediend alvorens op de eerste fase is beslist. Als gezegd, zie ik nog niet in waarom de Wabo op dat punt anders in elkaar steekt. Maar de bepaling in het derde lid roept op zichzelf ook weer vragen op. Aangenomen mag worden dat het 'niet verder behandelen' wordt neergelegd in een besluit van het bevoegd gezag. Het betreft immers het (verder) buiten behandeling laten van de aanvraag. Een besluit tot het buiten behandeling laten van een

¹⁴ Vgl. art. 56a, vijfde lid Ww.

¹⁵ Art. 56a, vierde lid Ww.

¹⁶ Art. 56a, zevende lid Ww.

¹⁷ Hiervoor merkte ik al op dat de toelichting bij de faseringsregeling (te mager is; vgl. R.J. van Dam e.a., a.w., p. 602-603).

aanvraag is appellabel. Dat kan tot procestechnische complicaties leiden. Kan in een beroepsprocedure tegen het besluit tot buiten behandeling laten bijvoorbeeld de weigering van het eerstefasebesluit aan de orde worden gesteld? Ik vraag mij af of de opstellers van het voorontwerp zich een en ander hebben gerealiseerd.

In het tweede lid van artikel 2.22 is bepaald dat voor zover bepaalde voorschriften bij de eerste fase zijn getoetst, deze in de tweede fase alleen opnieuw worden toegepast als dat noodzakelijk is met het oog op de samenhang tussen de besluiten.¹⁸ Deze laatste zinsnede kent de Woningwet niet, simpelweg omdat de samenhang tussen eerste en tweedefasebesluit daar een gegeven is: beide besluiten zijn deelbesluiten van de 'de bouwvergunning'. Maar in de Wabo is die samenhang als gezegd minder vanzelfsprekend. De samenhang die er is, is dat alle activiteiten onderdeel uitmaken van 'hetzelfde project'. Los van de vraag wat precies onder 'hetzelfde project' kan worden verstaan, is uiteengezet dat goed denkbaar is dat verschillende onderdelen van het project in veel gevallen prima op zichzelf zullen kunnen worden uitgevoerd (bijvoorbeeld het bouwrijp maken of het kappen van bomen). Voor zover deze onderdelen bij het eerstefasebesluit al volledig zijn getoetst, is eigenlijk geen sprake van een deelbesluit, maar van een 'vol' besluit. Dat maakt het bepaalde in artikel 2.22, tweede lid, verklaarbaar, maar ik vermoed dat dit tot interpretatieproblemen zal leiden. Wanneer is bijvoorbeeld sprake van een noodzaak voor de samenhang tussen het eerste en tweedefasebesluit? Ook op dit punt zwijgt de toelichting.

Omgevingsvergunning voor deelactiviteiten van het project

Nut en noodzaak van de faseringsregeling moeten voorts worden gezien in relatie met het volgende. Als reden voor opname van de faseringsregeling wordt in de toelichting gegeven dat de aanvrager van een omgevingsvergunning in voorkomend geval zekerheid wil hebben over de uitvoerbaarheid van delen van zijn project. Als het gaat om het verkrijgen van zekerheid, kan de aanvrager er ook voor kiezen om voor fysiek te scheiden deelactiviteiten een afzonderlijke omgevingsvergunning aan te vragen. Dat geldt zeker voor activiteiten die in de eerste fase-toets al volledig worden getoetst (art. 2.22). Wordt een afzonderlijke omgevingsvergunning gevraagd en verleend, dan beschikt de

aanvrager bovendien meteen over een rechtstitel om de deelactiviteit uit te voeren.¹⁹ Het aanvragen van een omgevingsvergunning voor onderdelen van het project (het project wordt 'opgeknippt') kan nog een voordeel hebben.²⁰ Indien een project in zijn geheel wordt aangevraagd en de omgevingsvergunning vertoont op onderdelen gebreken, dan is het nog maar de vraag of de bestuursrechter, met de ABRvS als laatste instantie, bereid is slechts dát deel van de omgevingsvergunning te vernietigen. De mogelijkheid een besluit gedeeltelijk te vernietigen is weliswaar in de Awb aanwezig, maar niet zeker is of bij een in zijn totaliteit aangevraagd en vergund project, de ABRvS bereid zal zijn zelf een knip in het project aan te brengen en een deel van de vergunning te vernietigen. Als die welwillendheid er niet is, sneuvelt in rechte de gehele omgevingsvergunning en kan het project in het geheel niet worden uitgevoerd. Kiest de aanvrager voor het opknippen van het project in fysiek te scheiden en afzonderlijk van elkaar uit te voeren onderdelen en vraagt hij voor de onderdelen afzonderlijke omgevingsvergunningen aan, dan loopt hij niet het risico dat het gehele project niet kan worden uitgevoerd als de vergunning voor één van die onderdelen onrechtmatig wordt bevonden.

5 Slotbeschouwing

De Wabo is een omvangrijk wetgevingsproject dat voortvarend door het ministerie van VROM wordt aangepakt. Daar kan wat mij betreft geen misverstand over bestaan. Wel ontstaat bij een nadere analyse van het voorontwerp de indruk dat wellicht ietwat té voortvarend wordt gehandeld. Niet alle elementen van de Wabo lijken namelijk even doordacht. In deze bijdrage is één van die elementen kritisch tegen het licht gehouden. Soms gaat het daarbij om details, maar ook (of:

18 Opvallend is dat in het vierde lid van art. 2.4 het aan de aanvrager wordt overgelaten of het eerstefasebesluit naar aanleiding van de aanvraag tweede fase wijziging behoeft. Met Van Dam e.a. (a.w., p. 603) ben ik van oordeel dat het bevoegd gezag moet kunnen oordelen dat het eerstefasebesluit wijziging behoeft. De Wabo zou tegelijkertijd moeten aangeven binnen welke termijnen dit kan geschieden (vgl. art. 56b, achtste lid Ww).

19 Wordt de activiteit gefaseerd aangevraagd als onderdeel van een meeromvattend project, dan moet gelet op art. 6.3 eerst een positief tweedefasebesluit worden verkregen alvorens realisatie is toegestaan.

20 Het voorontwerp bevat geen expliciete bepaling die het opknippen toelaat, maar die mogelijkheid volgt zonder meer uit de systematiek van de Wabo; zie ook de rubriek Veelgestelde vragen over de omgevingsvergunning, deel II, te raadplegen op <www.vrom.nl> en par. 2.6.3 van de concept-MVT.

juist) die details kunnen in de uitvoeringspraktijk tot complicaties leiden en zijn dus van belang.

Ten aanzien van de in artikel 2.4 opgenomen faseringsregeling voor de omgevingsvergunning kan worden geconcludeerd dat een verdere doordenking van de regeling nodig is alvorens de Wabo kracht van wet verkrijgt. Een principiële benadering valt daarbij aan te bevelen. In de eerste plaats zou moeten worden gezien in hoeverre de faseringsregeling zoals die in het voorontwerp is opgenomen, strookt met de systematiek van de Wabo. Ten tweede zou bekeken moeten worden of aan de faseringsregeling behoefte bestaat, naast de mogelijkheid een project op te delen in fysiek te scheiden en afzonderlijk van elkaar uit te voeren activiteiten waarvoor afzonderlijke omgevingsvergunningen kunnen worden aangevraagd. Voorts verdient nadere motivering waarom is afgezien van een wettelijke bevoegdheid tot het verlenen van een omgevingsvergunning op hoofdlijnen, vergelijkbaar met artikel 40a Ww.

Tonny Nijmeijer